



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

La riduzione di tempi e costi di avvio dell'attività d'impresa  
in Italia: tentativi di riforma

di Roberta Occhilupo

Novembre 2011

Numero

110





BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

La riduzione di tempi e costi di avvio dell'attività d'impresa  
in Italia: tentativi di riforma

di Roberta Occhilupo

Numero 110 – Novembre 2011

*La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.*

*La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.*

*La serie è disponibile online sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).*

# LA RIDUZIONE DI TEMPI E COSTI DI AVVIO DELL'ATTIVITÀ D'IMPRESA IN ITALIA: TENTATIVI DI RIFORMA

di Roberta Occhilupo \*

## Sommario

Eccessiva complessità regolamentare e inefficienze dell'azione amministrativa incidono negativamente su tempi e costi di avvio dell'attività d'impresa, riducendo il grado di competitività di un paese. Dagli inizi degli anni novanta l'Italia, al pari degli altri paesi occidentali, ha adottato numerose riforme tese a rendere più efficiente la pubblica amministrazione e a limitare gli oneri burocratici. I risultati ottenuti sono stati scarsi. Nel 2010 il legislatore è intervenuto nuovamente introducendo la Segnalazione certificata di inizio attività e adottando il nuovo regolamento sullo Sportello unico per le attività produttive. Questo lavoro fornisce una prima valutazione della capacità dei due interventi normativi di incidere su tempi e costi di avvio. Si evidenzia che la loro efficacia viene limitata dalla presenza di una regolamentazione complessa e da disfunzioni che permangono nella fase di controllo. Per consentire risultati più rilevanti nella riduzione di tempi e costi di avvio dell'attività d'impresa, l'introduzione di tecniche di semplificazione amministrativa andrebbe associata a interventi di revisione dei regimi autorizzativi, a una razionalizzazione della regolazione e a una riorganizzazione delle strutture amministrative.

**Classificazione JEL:** D73, H7, K2.

**Parole chiave:** costi di avvio dell'attività d'impresa, regolamentazione d'entrata, controllo pubblico, semplificazione amministrativa.

## Indice

|  |    |
|--|----|
| 1. Introduzione .....  | 5  |
| 2. Regolamentazione e controllo pubblico nell'avvio dell'attività d'impresa .....  | 6  |
| 3. La riduzione dei costi di avvio nel contesto internazionale .....   | 7  |
| 4. Breve evoluzione storica dei principali interventi adottati in Italia per ridurre i tempi e i costi di avvio .....                        | 10 |
| 5. La Segnalazione certificata di inizio attività.....   | 12 |
| 6. Il nuovo regolamento sullo Sportello unico per le attività produttive .....   | 13 |
| 7. Prime valutazioni: a) l'approccio .....   | 15 |
| 7.1. La complessità del quadro normativo .....   | 16 |
| 7.2. Il carente funzionamento di meccanismi di <i>enforcement</i> e la mancata attuazione della riforma della pubblica amministrazione ..... | 17 |
| 7.3. Lo scarso coordinamento tra livelli di governo .....  | 18 |
| 8. Prime valutazioni: b) le criticità precedenti .....   | 19 |
| 9. Conclusioni .....   | 21 |

---

\* Banca d'Italia – Area ricerca economica e relazioni internazionali.



## 1. Introduzione

La complessità regolamentare e l'inefficienza dell'azione amministrativa incidono negativamente su tempi e costi di avvio delle attività d'impresa, soprattutto di quelle di piccola e media dimensione. Da un lato, un quadro normativo sovrabbondante, disorganico, stratificato e soggetto a continui cambiamenti rende difficile per gli operatori l'individuazione della disciplina applicabile; dall'altro, controlli esercitati da un apparato burocratico inefficiente producono oneri eccessivi e non garantiscono una efficace applicazione della regolamentazione. Ciò riduce il grado di competitività e la capacità di attrarre investitori esteri, rallenta la crescita economica e favorisce il sorgere di comportamenti corruttivi<sup>1</sup>.

Dagli inizi degli anni ottanta la maggior parte dei paesi occidentali ha adottato riforme tese a semplificare l'ambiente normativo e i controlli e a riorganizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo. A livello europeo la qualità della regolamentazione - già tema chiave dell'agenda di Lisbona - rappresenta uno dei principali strumenti per conseguire gli ambiziosi obiettivi contenuti nella strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Secondo la Commissione europea, in particolare, solo l'adozione di un'infrastruttura normativa nazionale e comunitaria chiara, facilmente accessibile e improntata ai principi di proporzionalità e sussidiarietà può permettere una realizzazione del mercato interno, garantendo al contempo qualità dei servizi e tutela dei consumatori<sup>2</sup>.

A partire dagli inizi degli anni novanta anche l'Italia ha adottato numerose riforme dapprima tese a modernizzare e rendere più efficiente la pubblica amministrazione, successivamente a ridurre il peso burocratico e i tempi di avvio delle attività d'impresa. Nonostante tali tentativi, i risultati ottenuti sono stati scarsi, come mostra la bassa posizione assunta dall'Italia (novantaduesima su 183 Paesi) nella classifica realizzata dalla Banca mondiale relativa all'indicatore "*dealing with construction permits*"<sup>3</sup>. Complessità dell'*iter* amministrativo ed elevata burocrazia restano tra le maggiori preoccupazioni avvertite dalle imprese<sup>4</sup>.

Il tema è stato affrontato nuovamente nel corso del 2010 con: i) l'introduzione della Segnalazione certificata di inizio attività (Scia), che permette al privato di avviare un'attività d'impresa contestualmente al deposito presso l'amministrazione competente di una serie di autocertificazioni che attestano il possesso dei requisiti e l'esecuzione degli adempimenti richiesti per via regolamentare; ii) l'adozione del d.P.R. n. 160 del 2010 sullo Sportello unico delle attività produttive (d'ora in poi "nuovo regolamento Suap"), che ha introdotto alcune correzioni alla precedente disciplina.

Il presente lavoro fornisce una prima valutazione della capacità della Scia e del nuovo regolamento Suap di incidere effettivamente su tempi e costi di avvio dell'attività d'impresa. È così articolato: il secondo paragrafo offre un breve inquadramento teorico su regolamentazione d'entrata e controllo pubblico; il terzo si sofferma sui principali

---

*L'autrice rivolge un sentito ringraziamento al Professore Bernardo Giorgio Mattarella per i preziosissimi consigli. Un particolare ringraziamento va anche a Magda Bianco, Silvia Giacomelli e Giuliana Palumbo. Le opinioni espresse restano di esclusiva responsabilità dell'autrice e non impegnano in alcun modo l'istituzione di appartenenza.*

<sup>1</sup> Cfr. OECD, (2009); OECD, (2003); S. Djankov, O. Hart, C. McLiesh, (2006); S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez De Silanes, A. Shleifer, (2002).

<sup>2</sup> COM (2010) 2020; COM (2010) 543; numerose proposte rivolte agli Stati membri in relazione alla esigenza di semplificare l'apparato normativo e quello dei controlli erano già contenute in COM (1995).

<sup>3</sup> Banca mondiale, (2010).

<sup>4</sup> Promo-pa, (2010). Secondo il Censis il costo della burocrazia incide sui costi complessivi delle imprese per il 24,2%.

interventi posti in essere dalla maggior parte dei paesi occidentali e dall'Unione europea e sulle tecniche proposte dall'OCSE e dalla Commissione europea per ridurre i costi regolamentari e amministrativi; il quarto descrive le principali riforme adottate dagli inizi degli anni novanta in Italia; il quinto e il sesto forniscono un'analisi della Scia e del nuovo regolamento Suap; il settimo mette in luce i principali limiti dell'approccio del legislatore italiano nell'adozione delle politiche di semplificazione (evidenziandone le ripercussioni sulla capacità della Scia e del nuovo regolamento Suap di incidere su tempi e costi di avvio) e l'ottavo discute le incertezze applicative emerse in passato in relazione all'utilizzo del modello dichiarativo; il nono conclude.

## 2. Regolamentazione e controllo pubblico nell'avvio dell'attività d'impresa

La presenza di esternalità negative nello svolgimento delle attività d'impresa induce lo Stato a intervenire prevedendo condizioni (requisiti, vincoli e obblighi di comportamento) per accedere al mercato. La regolamentazione d'entrata è, dunque, prevista ogni qual volta si ravvisi la presenza di un conflitto potenziale tra l'interesse del privato a intraprendere un'operazione economica e interessi pubblici ritenuti meritevoli di tutela (come ad esempio l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, l'ambiente, il paesaggio, il territorio, la sanità, il decoro pubblico ecc.). Di fatto, la risoluzione (concreta) di tale conflitto è effettuata dallo Stato sulla base di preferenze e valutazioni di natura politica che mutano in relazione alla rilevanza attribuita a specifici interessi e alle modalità di temperamento tra libertà di iniziativa economica di cui gode il privato e spazio e tipo di intervento riconosciuto al potere pubblico in vista della tutela degli interessi collettivi. In definitiva, il preliminare giudizio di meritevolezza (che consente l'individuazione degli interessi pubblici e il *quantum* della loro tutela) e il successivo giudizio di bilanciamento dipendono dal modo con cui lo Stato decide di gestire gli assetti economico-sociali in un dato periodo.

La verifica della conformità agli elementi condizionanti è effettuata dall'amministrazione pubblica attraverso l'esercizio della funzione di controllo che può essere espletata preventivamente (controllo *ex ante*) o successivamente (controllo *ex post*) all'avvio dell'attività o a seguito del deposito di una dichiarazione da parte del privato<sup>5</sup>.

In particolare, il controllo *ex ante* è effettuato nei casi in cui il regolatore pone come condizione necessaria per avviare una data attività d'impresa il rilascio di un titolo abilitativo espresso da parte dell'amministrazione (c.d. modello autorizzativo). Il potere di condizionamento riconosciuto al potere pubblico è più o meno ampio in relazione al livello di predeterminazione dei requisiti e degli adempimenti richiesti al privato per via regolamentare: in presenza di una predeterminazione completa l'amministrazione è tenuta a esercitare un controllo di mera regolarità, residuandole esclusivamente l'esercizio della discrezionalità di natura tecnica; in caso contrario, oltre a svolgere la verifica di conformità (e quando espressamente previsto) può spingersi fino a valutare l'opportunità del progetto imprenditoriale proposto, autorizzare l'avvio di un'attività condizionandone il *quomodo* dell'espletamento o decidere limiti contingenti complessivi per il rilascio dei titoli autorizzativi<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La *summa divisio* qui proposta non esaurisce di certo i regimi di controllo pubblico sulle attività d'impresa presenti nella normativa nazionale. Tra il modello autorizzativo e quello dichiarativo si inserisce, infatti, una vasta gamma di soluzioni intermedie che, pur richiamando le principali caratteristiche dei due modelli, se ne differenziano per la presenza di alcuni elementi distintivi. Si pensi principalmente al regime del silenzio assenso o alle ipotesi di attività non sottoposte ad alcun tipo di controllo all'avvio, ma passibili di controllo in sede di esercizio. Vi sono, poi, regimi di avvio caratterizzati dalla presenza di un controllo pubblico ancora più penetrante rispetto a quello presente nei modelli autorizzativi.

<sup>6</sup> In caso di controllo di regolarità il bilanciamento degli interessi è effettuato preventivamente in via generale e astratta; in caso di controllo discrezionale, invece, il bilanciamento è compiuto dall'amministrazione di volta per volta in sede procedimentale.



Il controllo *ex post* – che può essere effettuato solo nel caso in cui siano completamente regolamentate le condizioni per l'avvio – consente, invece, al privato di avviare un'attività d'impresa depositando una serie di autocertificazioni che attestano il possesso dei requisiti e l'esecuzione degli adempimenti richiesti (c.d. modello dichiarativo); dal momento del deposito della dichiarazione, l'amministrazione è tenuta a verificare entro un termine normativamente previsto la corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto prescritto dalle disposizioni regolamentari. Qualora dalla verifica emerga l'irregolarità della dichiarazione l'amministrazione dispone il divieto di prosecuzione di attività, prescrivendone la rimozione degli effetti. L'avvio dell'attività d'impresa può avvenire o contestualmente al deposito della dichiarazione o al termine del periodo entro il quale l'amministrazione è tenuta a effettuare il controllo.

Generalmente i regimi autorizzativi sono più diffusi in presenza di un intervento pubblico in economia più incisivo e penetrante, mentre quelli dichiarativi mostrano una maggiore apertura per la libera iniziativa economica. Tuttavia, di regola il modello autorizzativo sarebbe preferibile in caso di attività d'impresa che producono forti esternalità negative (il controllo preventivo consente di effettuare una valutazione più attenta in presenza di un rischio più elevato di compromissione di interessi pubblici ritenuti meritevoli di tutela rafforzata); di contro, quello dichiarativo sarebbe preferibile quando la produzione di esternalità negative è limitata. Solo nei casi in cui il rischio di compromissione di interessi pubblici si riduce in misura tale da essere ritenuto irrilevante, l'iniziativa economica non dovrebbe essere sottoposta ad alcun tipo di controllo pubblico, né preventivo né successivo, e il privato dovrebbe avere l'esclusivo onere di depositare presso l'amministrazione competente una dichiarazione di avvio a scopo meramente informativo.

L'adeguamento alla regolamentazione d'entrata e la sottoposizione al controllo pubblico generano naturalmente dei costi (c.d. costi regolamentari e amministrativi) sia in termini monetari che di tempo a carico delle imprese (sotto forma di costi informativi, finanziari, di adempimento sostanziale e di tempi di attesa per l'espletamento del controllo) e della stessa pubblica amministrazione (sotto forma di risorse impiegate per applicare correttamente la disciplina normativa al caso concreto). In ogni caso, i costi regolamentari dovrebbero riflettere esclusivamente gli obiettivi di interesse collettivo sottesi alla regolamentazione dovendosi trattare di costi ragionevoli in relazione alla rimozione delle esternalità negative; un ordinamento adotterà, dunque, la scelta ottimale di regolamentazione nella misura in cui riuscirà a garantire la tutela degli interessi pubblici a fronte del minimo sacrificio possibile da richiedere ai privati che vogliono intraprendere un'attività d'impresa. I costi amministrativi dovrebbero, invece, essere ridotti al minimo in ogni caso, indipendentemente dal tipo di modello di avvio adottato: l'apparato burocratico è sempre tenuto a garantire una corretta ed efficace applicazione della regolamentazione indipendentemente da quanto quest'ultima prescriva.

### **3. La riduzione dei costi di avvio nel contesto internazionale**

Il problema dei costi regolamentari e amministrativi è emerso con importanza sempre maggiore nei Paesi occidentali (di *civil* come di *common law*) già a partire dagli anni ottanta, durante il passaggio da forme di intervento pubblico in economia dirette (c.d. Stato imprenditore) ad altre più concentrate nell'esercizio della funzione di *rule-making* (c.d. Stato regolatore). Tale passaggio avrebbe dovuto portare da un lato, a una limitazione del potere pubblico attraverso la previsione di regimi autorizzativi e controlli all'entrata solo se strettamente necessari a garantire interessi pubblici ritenuti meritevoli di tutela rafforzata, dall'altro, a una esaustiva predeterminazione degli elementi condizionanti per assicurare il

corretto funzionamento dei mercati e garantire una maggiore trasparenza, prevedibilità e *accountability* dell'azione amministrativa<sup>7</sup>.

La progressiva internazionalizzazione e integrazione dei mercati impose, infatti, l'adozione di interventi tesi a creare ambienti normativi e amministrativi nazionali che assicurassero una maggiore competitività; negli Stati aderenti all'Unione europea, in particolare, tale necessità è stata avvertita con la graduale realizzazione del mercato unico e per effetto della concorrenza regolamentare.

Le riforme adottate nei principali paesi occidentali a cavallo tra gli anni ottanta e i novanta hanno inciso *sia* sul lato regolamentare *sia* su quello dei controlli<sup>8</sup>.

Così, sul lato regolamentare si sono registrati due *trend*: da un lato, sono stati posti in essere interventi di deregolazione e liberalizzazione per rimuovere barriere all'entrata, dall'altro, si è assistito alla c.d. "*ri-regulation*" della legislazione d'impresa, ambientale e sociale<sup>9</sup>. Accanto alle misure di riduzione e consolidamento della regolazione vigente è poi emersa la necessità di produrre regole chiare e facilmente accessibili (c.d. *better regulation*).

Sul lato dei controlli sono stati adottati interventi tesi a riorganizzare l'apparato burocratico anche nell'ottica di favorire un rapporto più collaborativo tra pubblica amministrazione e privati. Le *large and top down bureacracies* hanno subito profondi cambiamenti attraverso l'adozione di incisive misure di riorganizzazione strutturale. Il successo di tali interventi è stato favorito dalla precedente adozione di misure di deregolazione e semplificazione normativa: un elevato grado di certezza del quadro regolamentare garantisce, infatti, il successo degli interventi su procedimenti e controlli.

A livello comunitario si è progressivamente diffuso un approccio normativo basato in prevalenza sul principio di proporzionalità per il quale l'imposizione di regimi autorizzativi e la presenza del controllo pubblico preventivo sarebbero possibili solo quando strettamente necessari a tutelare interessi pubblici particolarmente sensibili. Una sua corretta applicazione dovrebbe, dunque, portare alla eliminazione di quei regimi autorizzativi ormai del tutto ingiustificati, alla riduzione degli ostacoli legali che rendono difficile l'ingresso delle imprese nel mercato e, di conseguenza, alla limitazione della discrezionalità riconosciuta alle amministrazioni pubbliche. Tale approccio è ben visibile, da ultimo, nella direttiva n. 2006/123/CE relativa al mercato dei servizi che, appunto,

---

<sup>7</sup> A partire dagli anni trenta nella maggior parte dei paesi occidentali si assistette alla proliferazione della regolamentazione sociale ed economica (*over-regulation*) e alla creazione di numerose strutture amministrative preposte a effettuare i controlli pubblici (non solo di regolarità). Con l'avvento dello Stato sociale tali aspetti subirono un'ulteriore radicalizzazione; ciò è avvenuto in particolare nei paesi di *civil law* che si caratterizzarono per un intervento pubblico negli assetti economico-sociali più penetrante rispetto a quelli di *common law*. I fattori di complicazione normativa, amministrativa e organizzativa riflettevano, dunque, l'articolazione sociale e la progressiva emersione di interessi pubblici.

<sup>8</sup> Le politiche di semplificazione sono state introdotte e implementate in relazione all'assetto istituzionale-burocratico e alla cultura giuridica di ciascun paese. Una strategia unitaria di semplificazione, basata sia sulla deregolazione e razionalizzazione normativa, sia sulla riduzione dei controlli, sia sulla riorganizzazione dell'apparato burocratico, è stata adottata negli Stati Uniti (*National Performance Review*, 1993) e nel Regno Unito (*Deregulation and Contracting Out Act* del 1994), paesi che, tra l'altro, hanno introdotto per primi l'obbligo di sottoporre gli interventi normativi a preventive analisi costi-benefici (con l'*Executive Order* n. 12, 291 del 1981, gli Stati Uniti; con *The Reregulation initiative, Checking the Cost of Regulation* del 1985, il Regno Unito). Nei paesi di *civil law* gli interventi di semplificazione sono stati più frammentati, ma hanno comunque inciso profondamente sia sul lato regolamentare, sia su quello dei controlli. Ad esempio, la Francia si è dapprima concentrata su interventi di codificazione della normativa primaria e secondaria, poi ha previsto forme di decentramento amministrativo (l. 6 febbraio 1992, n. 92-125) e un piano di riorganizzazione generale della pubblica amministrazione. In alcuni paesi la semplificazione procedimentale è avvenuta con l'adozione di una legge generale sul procedimento amministrativo (Spagna, Germania, Francia e Regno Unito) accompagnata da interventi di riduzione e riordino di singoli procedimenti. Cfr. M. Clarich, (1998), pp. 679 ss.

<sup>9</sup> Cfr. G. Majone, (1997).

prevede il mantenimento delle procedure di autorizzazione richieste per l'avvio e l'esercizio delle attività di servizi all'interno degli ordinamenti nazionali solo a condizione che siano non discriminatorie, proporzionate e giustificate da motivi imperativi di interesse generale<sup>10</sup>.

Il tema della semplificazione normativa e amministrativa è stato, poi, affrontato dall'OCSE e dalla Commissione europea in numerosissime occasioni. I due organismi hanno fornito linee guida e suggerimenti sempre più dettagliati su modalità, tecniche e misure normative da adottare per realizzare una effettiva riduzione dei costi regolamentari e amministrativi a carico delle imprese.

Dalle numerose indicazioni pubblicate si evince, in primo luogo, la necessità di intraprendere interventi di semplificazione normativa basati su una preliminare deregolazione (tesa a rimuovere ostacoli normativi e regimi di accesso controllato ritenuti ingiustificati) e successive misure di riordino, razionalizzazione e consolidamento della legislazione (finalizzate a garantire una maggiore comprensibilità e accessibilità dei testi normativi e, di conseguenza, a consentire agli operatori una più facile individuazione della disciplina applicabile al caso concreto). In secondo luogo, si deduce la necessità di adottare interventi di semplificazione amministrativa (finalizzati a facilitare il rapporto tra privati e pubblica amministrazione) e misure di riorganizzazione dei processi di servizio della pubblica amministrazione (tesi a rendere più efficiente l'apparato burocratico e a velocizzare l'attività amministrativa)<sup>11</sup>.

L'OCSE ha, infine, ribadito chiaramente in numerose occasioni che negli Stati che hanno adottato una *governance* multilivello il successo delle politiche di semplificazione e l'ottimizzazione del processo decisionale è strettamente legato al coordinamento tra i diversi livelli di governo. Il grado di coordinamento necessario dipende dal tipo di correlazione dei processi decisionali, dal grado di autonomia di regolazione dei livelli inferiori e dalle modalità di attribuzione delle responsabilità di governo. In particolare, esso cresce laddove la devoluzione delle competenze (normative e amministrative) e l'assegnazione di responsabilità non siano chiaramente individuate; la sua presenza è finalizzata a garantire uniformità e razionalità a un'architettura istituzionale che rischia di essere frammentata<sup>12</sup>.

#### **4. Breve evoluzione storica dei principali interventi adottati in Italia per ridurre i tempi e i costi di avvio**

---

<sup>10</sup> Il recepimento della direttiva, che sarebbe dovuto avvenire entro il 28 dicembre 2009, ha richiesto agli Stati membri: *i*) un censimento e una valutazione di conformità alle prescrizioni previste dalla direttiva di tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di attività di servizi; *ii*) l'istituzione di punti di contatto unico per consentire ai prestatori di servizi di espletare – a distanza e per via elettronica – le procedure richieste dal paese ospitante per avviare un'attività.

<sup>11</sup> Tra i molteplici strumenti e tecniche di semplificazione amministrativa che possono essere adottate in relazione alle caratteristiche dei singoli ordinamenti vi sono la razionalizzazione e la reingegnerizzazione dell'*iter* amministrativo (soprattutto in caso di processi decisionali complessi caratterizzati dall'intervento di una pluralità di soggetti pubblici e privati) e la riduzione, l'accorpamento e la digitalizzazione delle procedure. Mentre, tra le varie misure che possono essere intraprese per rendere più efficiente la pubblica amministrazione si indicano principalmente: l'eliminazione delle strutture amministrative competenti a effettuare controlli non più ritenuti giustificati; il riordino dell'apparato burocratico attraverso l'accorpamento di uffici che svolgono analoghe funzioni; l'introduzione di meccanismi di responsabilizzazione dell'azione amministrativa; la previsione di strumenti incentivanti; l'introduzione di strumenti di garanzia dell'*accountability*. L'eliminazione delle strutture amministrative competenti a effettuare controlli non più giustificati e la riorganizzazione dell'apparato burocratico sono, in particolare, funzionali a ridurre la frammentazione e la dispersione delle competenze e delle funzioni amministrative. In presenza di numerose strutture preposte ai controlli è, poi, essenziale la previsione di meccanismi efficaci di coordinamento.

<sup>12</sup> OECD, (2010).

A partire dagli inizi degli anni novanta anche l'Italia, spinta più che altro dall'esigenza di adeguare il proprio apparato regolamentare e amministrativo alle *best practices* che venivano a emergere nelle esperienze straniere, ha adottato numerosi interventi normativi dapprima tesi a introdurre politiche di rinnovamento e reingegnerizzazione dell'azione amministrativa finalizzate a incrementarne l'efficienza e la produttività, poi, a facilitare il rapporto tra privati e pubblica amministrazione, ridurre i costi dell'apparato pubblico e liberare le imprese dal peso della burocrazia. Lo Stato era, dunque, chiamato a costruire una infrastruttura normativa e a delineare una architettura dei controlli che consentisse alle imprese di competere nel più ampio spazio del mercato unico europeo.

L'Italia ha dovuto affrontare problematicità particolarmente rilevanti dovute a un eccesso di stratificazione normativa, una procedimentalizzazione sovrabbondante e complessa (a causa dell'elevatissimo numero di micro- ed endo-procedimenti) e disfunzioni particolarmente accentuate dell'apparato amministrativo-burocratico<sup>13</sup>.

Numerose attività economiche furono sottoposte a regimi di accesso controllato già a partire dagli anni venti del secolo scorso con l'introduzione di regolamentazioni sempre più dettagliate di attuazione del dirigismo economico<sup>14</sup>. Il numero dei procedimenti autorizzativi subì, poi, un ulteriore incremento a seguito dell'emanazione della Costituzione. L'emersione di nuovi interessi ha da un lato, attivato un continuo processo di aggiornamento legislativo, dall'altro, ha allargato lo spazio di intervento della sfera pubblica. In quegli anni, infatti, si accentuò la tendenza a (e l'ostinazione per) adottare una regolamentazione dell'azione amministrativa e dell'attività d'impresa sempre più dettagliata e soggetta a un continuo processo di aggiornamento e arricchimento. L'amministrazione non si limitava a effettuare controlli di regolarità, ma spesso si spingeva fino a richiedere che lo svolgimento dell'attività d'impresa avvenisse secondo precise modalità in vista del perseguimento delle finalità pubbliche sottese alla programmazione economica. L'iniziativa economica poteva, dunque, essere *conformata* al servizio dell'interesse collettivo in linea con il principio allora imperante della funzionalizzazione dell'attività d'impresa<sup>15</sup>. Inoltre, si assistette alla creazione di enti e uffici pubblici, ciascuno preposto alla cura di specifici interessi e ciascuno tenuto a rilasciare i relativi provvedimenti autorizzativi. Stratificazione normativa, diffusione di nuovi regimi autorizzativi e creazione di uffici pubblici si innestarono su un apparato amministrativo tradizionalmente caratterizzato da un eccesso di procedimentalizzazione e burocratizzazione, dalla dispersione delle funzioni pubbliche e dalla frammentazione delle competenze<sup>16</sup>.

A differenza di quanto è avvenuto nella maggior parte dei paesi occidentali il legislatore italiano ha adottato politiche di rinnovamento della pubblica amministrazione e di adeguamento regolamentare concentrandosi prevalentemente lungo due direttrici: il decentramento e la semplificazione amministrativa<sup>17</sup>. Con l'inizio del nuovo secolo, in particolare, ha puntato su una politica di riduzione dei costi basata sull'utilizzo di strumenti di semplificazione amministrativa "trasversale" che si applicano in virtù di un richiamo normativo espresso<sup>18</sup>. Tali strumenti, introdotti per la prima volta con la legge n. 241 del

---

<sup>13</sup> Cfr. R. Garofoli, (2009); A. Natalini, (2006); L. Torchia, (1998); G. Vesperini, (1998).

<sup>14</sup> Cfr. S. Cassese, (2006), p. 16.

<sup>15</sup> Cfr. F. Fracchia, (1996), pp. 168 ss.

<sup>16</sup> Cfr. G. Vesperini, (1998), p. 656.

<sup>17</sup> Tra i tanti, cfr. L. Torchia, (1997); A. Natalini, (2006); M. Macchia, (2008); S. Cassese (2006).

<sup>18</sup> Fino alla fine degli anni novanta l'introduzione - e la pressoché continua modificazione - di tali strumenti di semplificazione amministrativa "trasversale" erano affiancate all'adozione di interventi di semplificazione "selettiva" (concentrati su specifici procedimenti o categorie di procedimenti; si pensi alla l. n. 537 del 1994). Nella seconda metà degli anni novanta gli interventi di semplificazione erano più che altro tesi a limitare la sfera dell'intervento pubblico e a ridurre i vincoli per l'esercizio dell'attività d'impresa. Tuttavia, tali semplificazioni hanno spesso avuto a oggetto procedimenti di scarso rilievo. Successivamente,

1990<sup>19</sup>, hanno subito numerose modifiche e adattamenti in relazione alle esigenze e alle difficoltà applicative che di volta in volta emergevano. L'obiettivo di riduzione dei costi è stato principalmente perseguito con l'utilizzo della (prima denuncia poi) dichiarazione di inizio attività (Dia), tipo di modello dichiarativo che riconosceva ai privati di avviare l'attività d'impresa decorsi 30 giorni dal deposito delle certificazioni che attestavano il possesso dei requisiti e l'esecuzione degli adempimenti previsti per via regolamentare (termine entro il quale l'amministrazione competente avrebbe dovuto esercitare il controllo *ex post*)<sup>20</sup>.

Nel frattempo le politiche di liberalizzazione, che pure hanno caratterizzato quegli anni, si sono più che altro concentrate sui settori relativi ai servizi pubblici di rilevanza nazionale mentre non sono stati adottati significativi interventi di deregolazione ed eliminazione di regimi autorizzativi ormai ingiustificati (e molti dei quali risalenti all'epoca pre-costituzionale) nelle materie del commercio, dell'artigianato, dell'industria e delle professioni. Anzi, la complessità normativa in questi settori è aumentata in misura rilevante con la proliferazione dei centri di produzione normativa e con il decentramento spinto delle funzioni amministrative costituzionalizzati con la riforma del Titolo V. Scarsa attenzione è stata riposta anche al profilo della riorganizzazione dei processi di servizio della pubblica amministrazione; i (seppur numerosi) tentativi di riforma adottati in tema di riorganizzazione dell'apparato burocratico non sono stati, infatti, adeguatamente implementati.

L'utilizzo delle tecniche di semplificazione amministrativa trasversale non contestualmente accompagnato da interventi sul lato regolamentare e su quello dei controlli non sembra aver contribuito a ridurre tempi e costi di avvio dell'attività d'impresa<sup>21</sup>. Per di più, gli istituti "trasversali" da strumenti di semplificazione si sono spesso trasformati in "strumenti di complicazione" ove fossero coinvolte numerose strutture amministrative competenti a effettuare i controlli<sup>22</sup>.

Per quanto concerne la Dia, in particolare, la difficoltà di individuare la disciplina applicabile al caso concreto dovuta alla presenza di un quadro normativo complesso, stratificato e incerto, l'ampio spazio riconosciuto all'attività programmatoria posta in

---

con l'inizio del nuovo secolo, il legislatore statale ha espresso chiaramente la preferenza per l'utilizzo degli strumenti di semplificazione trasversale piuttosto che di quelli di semplificazione selettiva. Cfr. B. G. Mattarella, (2010); A. Natalini, (2006), p. 227.

<sup>19</sup> La l. n. 241 del 1990 (c.d. legge generale sul procedimento amministrativo) ha altresì previsto una serie di principi generali che hanno contribuito a modificare l'esercizio dell'azione amministrativa in Italia.

<sup>20</sup> La Dia trovava disciplina nell'art. 19 della l. n. 241 del 1990. La norma è stata più volte modificata. La sua prima versione consentiva l'avvio dell'attività d'impresa contestualmente al deposito della denuncia (salvo i casi rientranti nell'ambito di applicazione delle discipline settoriali); con la modifica intervenuta nel 2005, l'avvio dell'attività è stato reso possibile solo a seguito del decorso del termine (30 giorni) entro il quale l'amministrazione avrebbe dovuto effettuare i controlli *ex post*. Tale modifica ha segnato il passaggio dalla "denuncia di inizio attività" alla "dichiarazione di inizio attività". Da ultimo, solo pochi mesi prima l'introduzione della Scia, il decreto di recepimento della direttiva servizi aveva modificato l'art. 19 della l. n. 241 del 1990 introducendo, accanto alla Dia "tradizionale", la "Dia a efficacia immediata" che, per le attività rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva servizi, avrebbe dovuto consentire l'avvio dell'attività il giorno stesso del deposito.

<sup>21</sup> Tali strumenti di semplificazione amministrativa sono stati introdotti per la prima volta con la l. n. 241 del 1990 (c.d. legge generale sul procedimento amministrativo), che ha altresì previsto una serie di principi generali che hanno contribuito a modificare l'esercizio dell'azione amministrativa in Italia. Cfr. A. Natalini, (2006); M. Macchia, (2008). La preferenza per l'adozione dell'approccio trasversale è ben visibile anche nella l. n. 69 del 2009 che ha introdotto alcune modifiche in tema di durata dei procedimenti amministrativi, dichiarazione di inizio attività e conferenza di servizi.

<sup>22</sup> Ciò è avvenuto in modo particolare per la conferenza di servizi, introdotta per migliorare il coordinamento tra livelli di governo e amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili. L'istituto ha subito numerose modifiche normative che di volta in volta hanno provato a superare criticità che di fatto paralizzavano l'*iter* amministrativo e, di conseguenza, il rilascio dei relativi provvedimenti agli operatori economici. Cfr. C. Iuvone, (2010).

essere dagli enti locali e la possibilità di espletare alcuni tipi di controlli amministrativi senza limiti di tempo hanno contribuito a ridurne l'efficacia come possibile strumento su cui poter fare affidamento per intraprendere una politica di recupero dell'efficienza procedimentale e di riduzione dei costi a carico delle imprese<sup>23</sup>. Laddove possibile, i privati preferivano il rilascio di un provvedimento autorizzativo esplicito per limitare il rischio di vedersi bloccare l'attività (oltre che essere sottoposto a sanzione per esercizio abusivo della stessa) anche a seguito del decorso del termine per effettuare il controllo *ex post*<sup>24</sup>.

Nel corso del 2010 il legislatore interviene nuovamente sostituendo la Dia con la Scia e apportando modifiche al regolamento istitutivo degli Sportelli unici per le attività produttive. Ancora una volta l'intervento normativo si concentra quasi esclusivamente sul perfezionamento di tecniche di semplificazione procedimentale.

## 5. La Segnalazione certificata di inizio attività

Il d. l. n. 78 del 2010 – convertito con modificazioni in l. n. 122 del 2010 – ha sostituito la Dichiarazione di inizio attività (Dia) con la Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) che consente di avviare immediatamente l'attività di impresa depositando presso l'amministrazione competente a effettuare i controlli una serie di certificazioni sostitutive di provvedimenti autorizzativi vincolati che attestano la presenza dei requisiti e degli adempimenti previsti in via regolamentare. L'amministrazione destinataria della segnalazione è tenuta a svolgere un controllo di regolarità e legittimità entro 60 giorni dalla data del deposito della documentazione (e, dunque, dall'eventuale avvio dell'attività), adottando i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e/o di rimozione degli effetti qualora riscontri l'irregolarità della documentazione ricevuta (controllo *ex post*).

La Scia, dunque, è un tipo di modello dichiarativo introdotto per ridurre i tempi di avvio dell'attività d'impresa e facilitare il rapporto tra imprese e pubblica amministrazione. Agisce solo sul fronte della riduzione dei costi amministrativi, lasciando intatti quelli regolamentari.

Per quanto concerne il contenuto della segnalazione, il segnalante è tenuto a depositare una documentazione anche di ordine tecnico-scientifico con cui dichiara una completa e analitica corrispondenza tra il progetto di attività e i requisiti e gli adempimenti richiesti in via regolamentare. In particolare, pareri e valutazioni tecniche prima richieste dall'amministrazione precedente ad altre amministrazioni per perfezionare il procedimento di avvio sono ora sostituite da consulenze e perizie che il segnalante è tenuto a richiedere (a proprie spese) a professionisti specializzati (attuandosi dunque un trasferimento della funzione istruttoria).

Per garantire la veridicità della documentazione resa la disciplina prevede che segnalante e professionisti specializzati che dichiarano/attestano falsamente l'esistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge siano sottoposti a un regime di responsabilità penale particolarmente grave (la pena prevista è la reclusione da 1 a 3 anni).

Venendo al piano dei controlli, anche dopo il decorso del termine previsto per esercitare il controllo *ex post* l'amministrazione può:

i) esercitare i c.d. poteri di autotutela che le permettono di annullare o revocare l'avvio dell'attività d'impresa in caso di deposito di dichiarazioni false o mendaci e/o di

---

<sup>23</sup> La Dia ha incontrato numerose criticità a cui il legislatore statale ha cercato di porre rimedio modificando più volte il dettato normativo. *Ex pluribus* cfr. A. Natalini, (2006); R. Garofoli, (2009).

<sup>24</sup> Ciò è accaduto, ad esempio, in passato per gli interventi minori nella materia edilizia, laddove la disciplina consentiva al privato di optare per il modello autorizzativo. Cfr. a tal proposito A. Travi, (1998), p. 653, sull'applicazione della l. n. 662 del 1996. Cfr. anche Natalini, (2006), p. 194; B. G. Mattarella, (2010).

sopravvenienza di motivi di interesse pubblico, mutamento della situazione di fatto e nuova valutazione dell'interesse pubblico;

ii) adottare provvedimenti inibitori e/o repressivi in caso di dichiarazioni sostitutive di certificazioni e atti di notorietà falsi o mendaci;

iii) applicare sanzioni (ripristinatorie, afflittive e interdittive) in caso di attività *contra legem*;

iiii) esercitare altri tipi di controllo, ordinando eventualmente la rimessa in pristino, qualora le siano attribuiti espressamente dalle normative di settore (come ad esempio avviene nel Testo unico dell'edilizia o nella disciplina del commercio)<sup>25</sup>.

Infine, per quanto concerne l'ambito di applicazione della norma la Scia non può sostituire provvedimenti autorizzativi:

i) che involgono interessi pubblici ritenuti meritevoli di tutela rafforzata (difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, asilo, cittadinanza, amministrazione della giustizia, amministrazione delle finanze) o che devono essere rilasciati in presenza di vincoli ambientali, paesaggistici e culturali;

ii) imposti dalla normativa comunitaria;

iii) rilasciati nell'ambito dell'esercizio dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione, ovvero nell'esercizio della funzione di programmazione che consente agli enti locali minori di porre vincoli al rilascio dei provvedimenti autorizzativi in relazione a una serie di condizioni individuate discrezionalmente (ad es. modalità di programmazione volte a mitigare impatti di tipo urbanistico, ambientale, territoriale e paesaggistico, restrizioni quantitative o territoriali, anche fissate in funzione della popolazione; requisiti che riservano l'accesso all'attività a tipi particolari di imprese ecc.).

Non è possibile dare una valutazione esatta dell'ambito di applicazione della Scia e, di conseguenza, del numero di provvedimenti autorizzativi espressi previsti in Italia in quanto il censimento dei procedimenti amministrativi statali non è stato aggiornato, mentre quello dei procedimenti amministrativi regionali non è stato effettuato<sup>26</sup>; e comunque, sono le singole amministrazioni a decidere se i procedimenti di loro competenza rientrano tra le materie escluse.

## 6. Il nuovo regolamento sullo Sportello unico per le attività produttive

Lo sportello unico per le attività produttive (Suap), istituito dal d.P.R. n. 447 del 1998<sup>27</sup>, è la struttura amministrativa che funge da punto unico di contatto a livello comunale tra le imprese e le varie strutture amministrative (uffici interni e amministrazioni esterne) coinvolte nei procedimenti di avvio d'impresa che abbiano a oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, nonché quelli relativi a localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione e riconversione di alcuni impianti produttivi<sup>28</sup>. L'impresa si rivolge al Suap per:

<sup>25</sup> Cfr. E. Boscolo, (2010).

<sup>26</sup> Nell'ultimo censimento effettuato nel 2004 il 22,46 per cento dei procedimenti amministrativi statali (pari a 6.031) era rappresentato da procedimenti autorizzativi (v. T. Di Nitto e A. Sandulli, (2004)).

<sup>27</sup> L'organizzazione e il funzionamento del Suap sono stati regolati per la prima volta dal d.P.R. n. 447 del 1998, successivamente modificato e integrato dal d.P.R. n. 440 del 2000 e dall'accordo sancito in sede di conferenza unificata il 1 luglio 1999, poi, recepito nella Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 luglio 1999, n. 4363.

<sup>28</sup> Per attività produttive si intendono tutte le attività di produzione di beni e servizi, incluse le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche e alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazione (art. 1, comma 1, lett. i)); nelle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione degli impianti produttivi sono compresi quelli riguardanti le attività di servizi disciplinati ai sensi dell'art. 25 del d. lgs. n. 59 del 2010, di recepimento della direttiva servizi. Per impianti produttivi si intendono i fabbricati, gli impianti e altri luoghi in cui si svolgono tutte o parte delle fasi di produzione di beni e servizi (art. 1, comma 1, lett. j)). Sono

- i) richiedere il rilascio di un unico atto omnicomprendente di tutti gli atti di assenso che le singole amministrazioni (uffici comunali e/o amministrazioni esterne come ad esempio le ASL, i vigili del fuoco, l'INAIL, le ARPA e le Soprintendenze) sono tenute a rilasciare in relazione alle disposizioni normative e di pianificazione territoriale previste per l'attività che intende svolgere (c.d. procedimento ordinario);
- ii) depositare le dichiarazioni di avvio in caso di attività rientranti nell'ambito di applicazione della Scia e delle ipotesi di silenzio assenso (c.d. procedimenti automatizzati);
- iii) ottenere informazioni in relazione agli adempimenti e ai requisiti richiesti per avviare l'attività.

Il Suap, dunque, esercita una funzione di coordinamento in virtù della quale è tenuto a richiedere alle strutture amministrative coinvolte nel procedimento di avvio tutti gli atti istruttori e i pareri tecnici necessari per il corretto espletamento della procedura, rendendo così operativo il principio - da tempo riconosciuto nel diritto amministrativo - dell'acquisizione d'ufficio della documentazione già in possesso della pubblica amministrazione. Si attua, in tal modo, un trasferimento del costo amministrativo generato dalla presenza di molteplici strutture coinvolte nelle procedure di avvio dal privato al Suap, che assume su di sé la responsabilità dell'intero *iter* procedimentale (costo che, tuttavia, rimane invariato in assenza di una riorganizzazione delle amministrazioni e di un accorpamento delle procedure).

Il Suap, poi, svolge una funzione informativa che facilita l'accessibilità alla regolamentazione. Potrebbe, in particolare, rivestire un importante ruolo di supporto alle imprese in relazione alla corretta individuazione degli adempimenti e dei requisiti richiesti, contribuendo in tal modo a ridurre i costi informativi e di adempimento sostanziale a carico delle imprese.

Nonostante siano stati adottati diversi interventi di modifica del primo regolamento, il sistema dei Suap non ha ottenuto i risultati sperati: molti Comuni, soprattutto quelli di piccole dimensioni, non hanno istituito il loro sportello o non sono stati in grado di garantirne un adeguato funzionamento; la completa informatizzazione, prevista per il 2005, è rimasta in gran parte inattuata<sup>29</sup>. Le ragioni dell'insuccesso sono state principalmente rinvenute: nella scarsa capacità di coordinamento tra strutture amministrative coinvolte nel procedimento unico generata dall'assenza di disposizioni espresse sul raccordo tra disciplina generale e discipline settoriali che regolano i procedimenti di competenza delle singole strutture; nella poco diffusa adozione da parte degli uffici e delle amministrazioni coinvolte di misure organizzative adeguate a garantire il corretto espletamento del procedimento unico; nello scarso funzionamento della conferenza di servizi che, nella disciplina precedente all'ultima modifica introdotta con la manovra finanziaria (d.l. n. 78 del 2010 convertito in l. n. 122 del 2010), non prevedeva alcun meccanismo di superamento della mancata partecipazione o del silenzio da parte delle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili.

Al fine di risolvere, o comunque tentare di limitare tali ostacoli, il d.P.R. n. 160 del 2010 ("nuovo regolamento Suap") ha introdotto alcuni meccanismi di perfezionamento per permettere la piena diffusione e l'ampia operatività dello strumento sul territorio nazionale.

---

esclusi dall'ambito di applicazione gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività relative alla ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture e gli insediamenti strategici.

<sup>29</sup> I monitoraggi sullo stato di attuazione dell'istituto hanno mostrato nella maggior parte dei casi una forte eterogeneità dovuta alla diffusione di prassi e soluzioni adottate a livello locale e un'applicazione differenziata sul territorio. Secondo un'indagine condotta da Formez nel 2002 la disciplina dei Suap ha trovato una compiuta attuazione nei contesti caratterizzati da un elevato livello di cooperazione tra gli uffici delle amministrazioni comunali e tra quelli di diversi livelli di governo Formez, (2001). Cfr. anche ISTAT, (2007).



I meccanismi di perfezionamento riguardano:

i) *il rafforzamento degli strumenti di coordinamento*: si è previsto espressamente che anche le amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili (che in passato si sono ritenute escluse dalla relativa disciplina) sono coinvolte nel procedimento unico<sup>30</sup> e che (al pari di tutte le altre) sono tenute ad adottare le misure organizzative necessarie per assicurare un espletamento corretto della procedura (in termini di adeguamento ai termini procedurali, ricevimento e trasmissione dei documenti per via informatica); al Suap sono assegnati poteri di impulso e direzione;

ii) *la completa dematerializzazione del procedimento*: si dispone l'utilizzo esclusivo e obbligatorio della telematica nei rapporti tra Suap, da un lato, e imprese e amministrazioni coinvolte nel procedimento, dall'altro<sup>31</sup>; la completa informatizzazione dovrebbe garantire alle imprese una facile reperibilità delle disposizioni normative e regolamentari, ma anche una maggiore trasparenza e prevedibilità dell'azione amministrativa;

iii) *la previsione di un meccanismo di delega obbligatoria a favore delle Camere di commercio*: per rendere immediatamente operativo il sistema sul territorio nazionale è stato previsto un meccanismo di delega obbligatoria a favore delle Camere di commercio nei casi in cui i Comuni non riescano a istituire o a far funzionare il proprio Suap. I Comuni sono stati chiamati a trasmettere entro il 29 gennaio 2011 al Ministero dello Sviluppo economico un'attestazione dalla quale risultasse di aver istituito il Suap conformemente a una serie di requisiti richiesti. Il Ministero, dopo aver espletato le verifiche, ha curato la pubblicazione dell'elenco dei Suap idonei, che può ancora essere integrato su richiesta dei Comuni. Per gli altri è scattato il meccanismo della delega obbligatoria alle Camere di commercio competenti.

## **7. Prime valutazioni: a) l'approccio**

Scia e Suap intervengono esclusivamente su profili procedurali. Sono tecniche di semplificazione amministrativa: l'una tesa a consentire l'avvio immediato dell'attività d'impresa, l'altra a facilitare il rapporto tra imprese e pubblica amministrazione attraverso l'affidamento dell'intero *iter* procedimentale a un solo interlocutore istituzionale. Essi tendono a ridurre esclusivamente i costi amministrativi affrontati dall'impresa, sia quelli connaturati alla presenza del controllo pubblico *tout court* sia quelli frutto del coinvolgimento di molteplici strutture amministrative preposte alla verifica di conformità e regolarità in relazione alle regolazioni settoriali.

Come già avvenuto in passato, si tenta di ridurre tempi e costi di avvio dell'attività d'impresa introducendo meccanismi di semplificazione amministrativa "trasversale" piuttosto che "selettivi". Non si procede, in particolare, all'opera di sfoltimento ed eliminazione dei regimi autorizzativi ingiustificati richiesta dal (corretto) recepimento della direttiva servizi<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> La violazione di quest'ultima disposizione potrebbe integrare un'ipotesi di vizio procedimentale in quanto l'art. 21, 2° comma della l. n. 241 del 1990 stabilisce che non sono annullabili i provvedimenti adottati in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora per la natura vincolata del provvedimento sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Sulla base di tale disposizione occorrerà pertanto verificare caso per caso se nell'ipotesi in cui in presenza di un provvedimento che richiede valutazioni discrezionali, il rispetto dell'art. 4 comma 2 del d.P.R. n. 160 avrebbe determinato un diverso contenuto del provvedimento.

<sup>31</sup> Sono previste delle deroghe all'esclusivo utilizzo della telematica nei casi in cui risulti opportuna una fase di interlocuzione diretta tra impresa, Suap e amministrazioni interessate per assicurare un migliore svolgimento della procedura.

<sup>32</sup> Anche lo stato del recepimento regionale mostra il mantenimento dei regimi autorizzativi in molte attività afferenti alla materia del commercio, mostrando maggiori aperture per le attività afferenti alla materia del turismo. Così, ad esempio, per le medie e grandi strutture di vendita e per la somministrazione di alimenti e bevande le Regioni hanno mantenuto i regimi autorizzativi giustificandoli con la presenza di svariati motivi

La mancata adozione di adeguati interventi di riduzione, riordino e razionalizzazione normativa non consente, dunque, di ridurre i costi regolamentari a carico dei privati<sup>33</sup>. Nel contempo, non sono stati adottati nuovi interventi di riorganizzazione delle strutture amministrative coinvolte nel procedimento di avvio (e quelli adottati in precedenza non sono stati attuati); mentre il coordinamento tra livelli di governo, che l'attuale architettura costituzionale rende essenziale per l'efficacia delle politiche di semplificazione, è rimasto scarso.

### *7.1. La complessità del quadro normativo*

La regolazione dell'attività d'impresa risulta complessa sia per la presenza di stratificazioni normative "verticali" (tra norme prodotte da livelli di governo diversi) e "orizzontali" (tra legislazione generale e settoriale) non adeguatamente coordinate, sia perché sottoposta a continui cambiamenti.

In particolare, in numerose occasioni lo Stato ha introdotto misure normative richiamando materie di competenza statale (come "la tutela della concorrenza" e "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale") che si sovrappongono a norme ricadenti nelle materie di competenza esclusiva regionale come il commercio o il turismo<sup>34</sup>. Problemi di stratificazione normativa sorgono spesso anche nelle materie di competenza concorrente (in cui lo Stato determina i principi fondamentali e le Regioni legiferano nel rispetto di tali principi e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali) a causa della difficoltà di stabilire con limiti precisi la potestà normativa di ciascun ente<sup>35</sup>. Inoltre, in virtù del principio di sussidiarietà i Comuni sono titolari di funzioni amministrative che consentono loro di utilizzare ampiamente poteri di programmazione urbanistico-territoriale basati su criteri decisi discrezionalmente<sup>36</sup>. Ne

---

imperativi di interesse generale, tra cui: la protezione dell'ambiente, la tutela della salute, la sicurezza stradale, la tutela dei destinatari dei servizi, la tutela dei consumatori, la prevenzione delle frodi, l'ordine pubblico.

<sup>33</sup> A livello statale, la strategia di semplificazione normativa adottata si è prevalentemente concentrata sulla riduzione dello *stock* normativo avvenuta attraverso l'abrogazione di norme obsolete e non più applicabili. Gli interventi di riordino settoriale e razionalizzazione sono, invece, ancora scarsi. Di conseguenza, il quadro normativo statale rimane complesso anche a causa del livello di eterogeneità della nuova produzione normativa. Al pari dello Stato, la maggior parte delle Regioni ha adottato politiche di semplificazione basate prevalentemente su interventi di riduzione dello *stock* della normativa primaria, mentre il ricorso a leggi di riordino per settori organici si è concentrato solo in alcune di esse (Abruzzo, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta) e nelle Province autonome di Trento e Bolzano. Cfr. G. Pastore, (2009). Alcuni risultati sono stati ottenuti a livello statale nell'ambito del piano di riduzione degli oneri amministrativi (previsto dall'art. 25 del d.l. n. 112 del 2008 (c.d. taglia oneri), convertito con modificazioni nella l. n. 133 del 2008) che ha obbligato le amministrazioni statali ad adottare programmi di carattere normativo, amministrativo e organizzativi finalizzati alla riduzione degli oneri amministrativi del 25 per cento. I risultati più importanti sono stati ottenuti nell'ambito delle aree relative alla prevenzione incendi e alla *privacy*.

<sup>34</sup> Il legislatore statale ha qualificato la norma che ha introdotto la Scia di sua competenza. Numerose Regioni (Toscana, Piemonte, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Umbria, Puglia) e le Province autonome hanno contestato tale scelta ricorrendo alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione.

<sup>35</sup> Tra le materie di legislazione concorrente che incidono sulla regolazione delle attività produttive si pensi alla tutela e alla sicurezza del lavoro, alla ricerca scientifica e tecnologica e al sostegno all'innovazione per i settori produttivi, alla tutela della salute, al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali. La mancanza di una chiara assegnazione delle competenze porta spesso lo Stato e le Regioni a ricorrere alla Corte costituzionale lamentando un conflitto di attribuzione.

<sup>36</sup> Si pensi, ad esempio, all'emanazione da parte di ciascun Comune di un proprio regolamento edilizio.

deriva un quadro regolamentare piuttosto frammentato, caratterizzato da rilevanti disomogeneità territoriali data l'assenza di elementi di uniformità<sup>37</sup>.

Al pari della Dia – e nonostante la previsione dell'avvio immediato dell'attività d'impresa – la difficile individuazione degli adempimenti e dei requisiti richiesti per via regolamentare e il connesso rischio di violazione delle norme non consentono alla Scia di ottenere risultati significativi in termini di riduzione dei tempi di avvio. Per di più, il trasferimento della funzione istruttoria dalla pubblica amministrazione ai privati porta a un aggravio dei costi sostenuti e a un appesantimento della responsabilità del segnalante e dei tecnici che per suo conto asseverano e/o certificano la sussistenza dei requisiti di avvio.

La congestione normativa potrebbe, inoltre, ostacolare la dematerializzazione e la informatizzazione del procedimento unico come delineato nel nuovo regolamento Suap. La previsione di modalità e termini di conclusione dei procedimenti di competenza delle diverse (e spesso numerose) strutture amministrative coinvolte nel procedimento unico non adeguatamente coordinate può, infatti, pregiudicare l'uniformità dell'intero *iter* procedimentale e rendere difficile il suo inserimento in moduli informatici<sup>38</sup>.

## *7.2. Il carente funzionamento di meccanismi di enforcement e la mancata attuazione della riforma della pubblica amministrazione*

L'introduzione dei meccanismi di rafforzamento della collaborazione e il riconoscimento al Suap di ampi poteri di impulso e direzione previsti dal nuovo regolamento contribuiscono senza dubbio a migliorare il coordinamento tra strutture amministrative coinvolte nel procedimento di avvio. Benefici in termini di velocizzazione dell'*iter* decisionale potrebbero derivare, poi, dall'applicazione della nuova disciplina della conferenza di servizi, introdotta dalla legge n. 122 del 2010 (di conversione del decreto legge n. 78 del 2010), che consente di acquisire l'assenso delle amministrazioni partecipanti (comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale), il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia definitivamente espresso la volontà dell'amministrazione rappresentata<sup>39</sup>. Ciò dovrebbe consentire di evitare la paralisi dei procedimenti amministrativi nel caso di assenza o di inerzia delle amministrazioni interpellate, assicurando un miglior esercizio della funzione di coordinamento assegnata al Suap<sup>40</sup>.

Tuttavia, sul grado di collaborazione tra strutture amministrative e, dunque, sui tempi del rilascio del provvedimento unico continuerà a pesare lo scarso funzionamento dei meccanismi di *enforcement* previsti per la pubblica amministrazione e le tradizionali disfunzioni che connotano l'apparato burocratico. Le criticità maggiori derivano dal carente funzionamento dei meccanismi sanzionatori previsti sia per i singoli impiegati che

---

<sup>37</sup> Inoltre, la nuova produzione normativa, oltre a essere scarsamente coordinata con la precedente, è spesso introdotta senza una previa valutazione dei costi regolamentari che potrebbe comportare sull'attività d'impresa e della capacità degli uffici pubblici di applicare le innovazioni introdotte.

<sup>38</sup> Le difficoltà affrontate da alcuni Comuni (anche di ordine organizzativo e finanziario) hanno spinto l'ANCI a richiedere al Ministero dello sviluppo economico e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'emanazione di una Circolare che ha prorogato la completa dematerializzazione del procedimento unico senza precisare il termine da cui la previsione acquisterà efficacia. In conclusione, la mancanza di coordinamento e razionalizzazione norme sui procedimenti condizionano negativamente la digitalizzazione dell'azione amministrativa e l'erogazione dei servizi *on line*.

<sup>39</sup> Dal meccanismo del silenzio assenso sono escluse solo le amministrazioni tenute al rilascio dei provvedimenti in materia di Valutazione di impatto ambientale, Valutazione ambientale strategica e Autorizzazione paesaggistica (per cui, dunque, rimane la necessità del rilascio di un provvedimento espresso).

<sup>40</sup> Tuttavia, tale disciplina potrebbe generare il rischio di deresponsabilizzare le amministrazioni pubbliche (soprattutto quelle preposte alla tutela di interessi sensibili) e ridurre la loro capacità di assolvere adeguatamente ai propri compiti istituzionali a detrimento della tutela di interessi pubblici.

per il responsabile del procedimento, in definitiva dallo scarso funzionamento dei meccanismi di responsabilizzazione degli impiegati pubblici. Nel caso in cui il Suap non provveda al rilascio del provvedimento unico nei termini normativamente stabiliti (o non vi provvedano le singole strutture amministrative tenute al rilascio dei sub-provvedimenti espliciti), le imprese possono far ricorso alla giustizia amministrativa richiedendo altresì il risarcimento del danno da ritardo. Si tratta, però, di una strada raramente percorsa a causa delle lungaggini dei tempi per l'emanazione della pronuncia definitiva e dei costi legali da affrontare. Le imprese preferiscono attendere il rilascio del provvedimento.

Si tratta di criticità che possono essere limitate se si attuasce concretamente la c.d. riforma Brunetta, che, al fine di innalzare i livelli di efficienza della pubblica amministrazione, prevede, *inter alia*, l'introduzione di modifiche al sistema dei controlli, meccanismi di valutazione dell'azione amministrativa e dei dipendenti e l'introduzione di regole che rendono più stretta la relazione tra la *performance* e il trattamento economico accessorio.

In conclusione, il grado e il livello di collaborazione continueranno di fatto a dipendere dalle modalità organizzative e dai meccanismi di coordinamento che le singole strutture vorranno porre in essere e dalla loro capacità (e volontà) di portare a termine gli impegni presi<sup>41</sup>.

### 7.3. Lo scarso coordinamento tra livelli di governo

L'adozione di politiche di semplificazione normativa e amministrativa efficaci è, in generale, ostacolata dall'attuale scarso coordinamento tra livelli di governo.

L'accordo in materia di semplificazione normativa e miglioramento della qualità della regolamentazione concluso il 29 marzo 2007 tra Governo, Regioni e autonomie locali è rimasto in gran parte inattuato<sup>42</sup>. Nel contempo gli strumenti di coordinamento complessivo delle politiche di semplificazione già previsti nel nostro ordinamento come la legge annuale di semplificazione o il piano di azione per la semplificazione sono al momento inutilizzati<sup>43</sup>. Inoltre, nonostante la massiccia devoluzione di poteri legislativi e funzioni amministrative lo Stato non sembra aver abbandonato alcuni approcci che caratterizzano lo Stato accentrato<sup>44</sup>.

Occorre sottolineare che il coordinamento, essenziale in tutti gli ordinamenti *multi-level*, lo è ancor di più nel caso dell'Italia a causa: della parificazione dei centri di produzione normativa, della non chiara ripartizione delle competenze normative e della mancanza di criteri di attribuzione automatica delle funzioni amministrative (sostituiti dai

---

<sup>41</sup> Di per sé, la collaborazione tra strutture continua a essere difficile anche a causa: della sovrapposizione delle regolazioni settoriali; del coinvolgimento di numerosi uffici e amministrazioni; della frammentazione delle competenze amministrative.

<sup>42</sup> L'accordo contiene una serie di principi tesi a perseguire l'obiettivo del miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo e a uniformare e omogeneizzare la tecnica legislativa attraverso un raccordo tra i diversi livelli istituzionali. Sancisce l'impegno dello Stato e delle Regioni di assicurare, anche attraverso iniziative comuni, una formazione permanente del personale delle strutture tecnico-legislative. Con il d.P.C.M. dell'8 marzo del 2007 presso la Conferenza unificata era anche stato istituito il tavolo permanente per la semplificazione, sede di consultazione tra i diversi livelli di governo e le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori. È stato, infine, predisposto un Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, su cui anche il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, ha espresso particolare apprezzamento (parere n. 2024 del 2007). Cfr. G. Tiberi, (2010), pp. 31ss.

<sup>43</sup> La legge annuale di semplificazione è stata prevista dall'art. 20 della legge. n. 57 del 1997.

<sup>44</sup> OCSE, (2007). Nella maggior parte dei casi il legislatore statale ha introdotto norme di semplificazione amministrativa e procedimentale senza considerare che la loro applicazione sarebbe dovuta avvenire in contesti territoriali molto diversi in relazione alle capacità amministrative, alle risorse disponibili e alle condizioni territoriali e sociali. Cfr. A. Natalini, B. Carotti, (2009).

criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza)<sup>45</sup>. Ciò genera una integrazione reciproca dei processi decisionali attribuiti ai diversi livelli di governo e un affidamento poco chiaro delle responsabilità che, a loro volta, offrono ampio spazio al sorgere dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni per il riparto di competenze. Il successo del coordinamento dipende in gran parte dalla volontà dei rappresentanti istituzionali di promuovere e realizzare gli impegni presi in sede di accordo<sup>46</sup>.

## **8. Prime valutazioni: b) le criticità precedenti**

La Scia non ha un'effettiva portata innovatrice. Essa si colloca lungo l'asse dei molteplici modelli dichiarativi che si sono susseguiti nelle numerose formulazioni dell'art. 19 della l. n. 241 del 1990, oltre che nelle diverse previsioni contenute nelle discipline settoriali.

Con la nuova versione della norma il legislatore, peraltro, non ha ritenuto di modificare profili critici ampiamente emersi in passato che hanno prodotto numerose incertezze applicative e interpretative e che hanno contribuito a limitare la capacità della Dia di incidere su tempi e costi di avvio dell'attività d'impresa.

In primo luogo, continuano a essere previsti numerosi casi di esclusione e continua a riconoscersi un ampio spazio alla discrezionalità amministrativa nell'esercizio dell'attività di programmazione affidata ai Comuni. La previsione di tali deroghe riduce(va) l'ambito di applicazione della Scia(Dia) in misura alquanto rilevante (e di converso dilata lo spazio affidato alla discrezionalità delle singole amministrazioni). Esso, inoltre, appare incerto in quanto sono le amministrazioni a decidere caso per caso quando i singoli procedimenti rientrano tra le materie escluse<sup>47</sup>. E comunque, nella maggior parte dei casi l'avvio di un'attività imprenditoriale è condizionato dal rilascio di provvedimenti da parte delle amministrazioni competenti in materia di pubblica sicurezza, salute, ambiente e lavoro<sup>48</sup>. Si tratta di questioni che non solo hanno effetti decisamente negativi in termini di certezza del diritto e affidamento dei privati, ma che riducono la funzionalità stessa dell'istituto dal punto di vista concreto. Tra l'altro, la questione, nonostante assumi tale notevole rilevanza, non è stata adeguatamente dibattuta e criticata in quanto l'analisi dei regimi dichiarativi è stata prevalentemente confinata a riflessioni di natura normativo-formalistica.

In secondo luogo, rimane pressoché immutato il grado di incertezza sul piano dei controlli; non c'è la dovuta chiarezza sui tempi entro i quali gli organi e le amministrazioni competenti possono intervenire in via successiva e sugli effetti che tale intervento è suscettibile di esplicare sull'attività già avviata.

In particolare, è stata mantenuta in capo alle amministrazioni competenti la facoltà di esercitare i poteri di autotutela che consentono loro di annullare o revocare l'avvio dell'attività d'impresa anche dopo il decorso del termine previsto per effettuare il controllo *ex post* non solo in caso di deposito di dichiarazioni false o mendaci, ma anche in caso di

---

<sup>45</sup> OECD, (2009). V. anche il parere espresso dal Consiglio di Stato in sede consultiva nell'adunanza del 21 maggio 2007. D'altronde, si tratta di un principio espresso chiaramente da tempo dalla Corte costituzionale già nelle sentenze n. 341 del 1996; n. 242 del 1997; n. 308 del 2003.

<sup>46</sup> L'attuale architettura costituzionale non consente di imporre agli enti locali la realizzazione di impegni presi in sede di accordi o convenzioni. In un contesto in cui numerose competenze sono assegnate alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni e a quella esclusiva delle Regioni, l'individuazione della disciplina applicabile al singolo caso sarebbe oltremodo facilitata dalla creazione di una banca dati informatica contenente la normativa statale e regionale suddivisa per settori. La creazione di tale banca dati era prevista nell'accordo in materia di semplificazione normativa e miglioramento della qualità della regolamentazione, siglato il 29 marzo 2007, siglato tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali; ma l'accordo è rimasto inattuato. Cfr. OCSE, (2007).

<sup>47</sup> Cfr. A. Natalini, - B. Carotti, (2009).

<sup>48</sup> Il coinvolgimento di tali amministrazioni avviene in misura maggiore per le attività imprenditoriali più complesse.

sopravvenienza di motivi imperativi di interesse pubblico, mutamento della situazione di fatto e nuova valutazione dell'interesse pubblico<sup>49</sup>. L'autotutela consente all'amministrazione di riesaminare criticamente la propria attività al fine di assicurare il più efficace perseguimento dell'interesse pubblico e non compromettere altri interessi ritenuti meritevoli di maggiore tutela. Si tratta di un potere generalmente riconosciuto alla pubblica amministrazione (tanto da essere considerato una delle tre manifestazioni con cui si esplica la sua attività, accanto all'autonomia e all'autarchia) che le permette di intervenire successivamente nel caso in cui l'esercizio di un'attività comprometta interessi pubblici rilevanti. Tuttavia, in caso di incertezza normativa e di disfunzioni amministrative il privato è maggiormente esposto al rischio di vedersi bloccare l'attività a seguito di un provvedimento di autotutela. Non a caso il riconoscimento dei poteri di autotutela nei modelli dichiarativi è stato introdotto nel 2005 per consentire di fatto all'amministrazione competente di rimediare a eventuali errori dovuti non solo a valutazioni sbagliate compiute nello svolgimento del controllo *ex post*, ma anche risultato della totale mancanza di verifiche (spesso, infatti, l'amministrazione non riesce a effettuare i controlli successivi nei termini normativamente previsti). Il rischio che l'amministrazione agisca più frequentemente in sede di autotutela rende, dunque, la Scia (così come aveva reso la Dia) un titolo che non garantisce la medesima certezza dei provvedimenti autorizzativi.

Tra l'altro, il trasferimento delle funzioni istruttorie in capo al segnalante e ai tecnici abilitati porta a un aggravamento e a un appesantimento della funzione di controllo (che, già di per sé è effettuato più che altro a campione a causa della scarsità di mezzi e personale e per la presenza di inefficienze dell'apparato burocratico) che potrebbe generare il rischio di un maggior ricorso ai poteri di autotutela per rimediare a eventuali sbagli frutto del mancato controllo<sup>50</sup>.

Inoltre, nel caso in cui il segnalante abbia sostituito pareri e valutazioni tecniche formalmente di competenza di amministrazioni coinvolte nel procedimento di avvio non è del tutto esclusa la possibilità che le stesse amministrazioni possano svolgere verifiche anche in via successiva<sup>51</sup>.

Infine, persiste il quadro di profonda incertezza sullo strumento giudiziario che il terzo che reputa di essere compromesso dall'avvio dell'attività di impresa può utilizzare<sup>52</sup>. La mancanza di una disciplina chiara sull'argomento ha prodotto un alto contenzioso e diversi orientamenti nella giurisprudenza amministrativa. La complessità del tema è stata da ultimo affrontata dalla IV sezione del Consiglio di Stato nella ordinanza n. 14 del 5 gennaio 2011, in cui, dopo aver ripercorso le numerose problematiche emerse vigenti la Dia, ha affermato la riproposizione della questione della tutela del contro interessato anche per la Scia, rimettendo la questione all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

---

<sup>49</sup> Il riconoscimento dell'esercizio dei poteri di autotutela fu previsto con la modifica apportata con il d. l. n. 36 del 2005, convertito dalla legge n. 80 del 2005. Prima di tale modifica la decorrenza del termine per effettuare i controlli *ex post* precludeva qualunque tipo di intervento successivo da parte della pubblica amministrazione. Parte della dottrina ha rivolto numerose critiche all'estensione dell'esercizio dell'autotutela ad atti formalmente privati come la Dia e poi la Scia. Dal punto di vista normativo, infatti, l'autotutela sarebbe esclusivamente prevista per revocare o annullare provvedimenti amministrativi espressi.

<sup>50</sup> B.G. Mattarella, (2010).

<sup>51</sup> Art. 16 della l. n. 241 del 1990. Cfr. M. A. Sandulli, (2011); N. Paolantonio, (2010).

<sup>52</sup> Formalmente, non è consentita l'impugnazione diretta di un atto privato (come la Dia e la Scia) e sono escluse le garanzie partecipative proprie del provvedimento autorizzativo. Nel tempo si sono consolidati – anche nella giurisprudenza del Consiglio di Stato – diversi orientamenti in relazione allo strumento giudiziario che può essere attivato dal terzo contro interessato. Principalmente: *i*) si è consentito al terzo di diffidare l'amministrazione a intervenire in via repressiva, con successiva impugnazione del silenzio eventualmente serbato sulla diffida (con una variante che riteneva superflua la diffida); *ii*) si è riconosciuta la possibilità di impugnare l'atto; *iii*) è stata proposta una soluzione che prevede la preliminare proposizione di un'azione di accertamento (del dovere di intervento dell'amministrazione) e la successiva condanna dell'amministrazione a intervenire per rimuovere le conseguenze pregiudizievoli dell'attività avviata.

## 9. Conclusioni

Come emerge da numerose esperienze straniere, politiche di riduzione dei tempi e dei costi di avvio efficaci possono essere adottate se la semplificazione amministrativa è accompagnata da interventi di riduzione e razionalizzazione della regolazione e di riorganizzazione della pubblica amministrazione.

Il ricorso prevalente a meccanismi di semplificazione amministrativa trasversale senza la contestuale previsione di interventi di eliminazione dei regimi autorizzativi e dei relativi controlli non più giustificati<sup>53</sup> e senza l'introduzione (e/o l'attuazione) di adeguate misure di riorganizzazione delle strutture amministrative risulta avere un'efficacia più ridotta. Attraverso il ricorso ai meccanismi del silenzio assenso e del controllo *ex post* si tenta prevalentemente di "aggirare" le inefficienze proprie della pubblica amministrazione, generando anche il rischio di una sua deresponsabilizzazione.

Misure di razionalizzazione normativa tese a coordinare i procedimenti amministrativi e a rendere più chiari e accessibili gli adempimenti richiesti per l'attività d'impresa sono essenziali sia per ridurre i costi regolamentari a carico delle imprese, sia per permettere il corretto funzionamento delle tecniche di semplificazione procedimentale come la Scia e il Suap. La previsione di un procedimento dematerializzato potrebbe essere utile per incentivare la revisione regolamentare e la razionalizzazione dei procedimenti di competenza delle singole strutture coinvolte e per favorire la standardizzazione dei servizi offerti; l'inserimento dei requisiti e degli adempimenti in moduli informatici renderebbe più evidenti le duplicazioni degli oneri amministrativi e la stratificazione delle norme.

Sull'efficacia delle politiche di semplificazione pesa, inoltre, lo scarso coordinamento tra livelli di governo. Alla luce dell'architettura costituzionale efficaci interventi di semplificazione sono possibili solo se è costantemente garantito lo stretto coordinamento tra tutti i livelli di governo, sia nella fase precedente all'adozione delle misure normative, sia in quella di attuazione e monitoraggio, con meccanismi stabili di raccordo interistituzionale. Un efficace coordinamento potrebbe anche indurre maggiore uniformità e omogeneità delle procedure e favorire l'armonizzazione delle politiche sulla qualità della regolazione.

Infine, dall'analisi delle politiche di semplificazione adottate in Italia fin dagli inizi degli anni novanta emerge una scarsa attenzione sia all'analisi di impatto delle misure normative introdotte (e continuamente modificate) in materia di attività d'impresa e azione amministrativa, sia al monitoraggio *ex post* degli effetti che ne scaturiscono. Si è spesso adottato un approccio "normativo-formalistico", non verificando la reale capacità di adattamento degli uffici amministrativi di applicare i numerosi interventi normativi di volta in volta introdotti e la difficoltà di applicazione in relazione al quadro normativo e regolamentare già esistente.

---

<sup>53</sup> Tra gli esempi più significativi si pensi ai regimi autorizzativi previsti nel Testo unico di pubblica di sicurezza del 1931.

## Bibliografia

- Acquarone G. (2000), *La denuncia di inizio attività*, Giuffrè.
- Amato G. (1998), *La nuova costituzione economica*, in G. Della Cananea, G. Napolitano (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Il Mulino.
- Azzena A. (2006), *La dichiarazione di inizio attività. Un caso emblematico delle aporie della legge di riforma sul procedimento amministrativo*, in *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento*, in P. Piras (a cura di), Giappichelli.
- Banca mondiale, (2010), *Doing business*.
- Boscolo E. (2010), *La segnalazione certificata di inizio attività: tra esigenze di semplificazione ed effettività dei controlli*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, n. 3.
- Cassese S. (2006), *La nuova costituzione economica*, Laterza.
- Clarich M., (1998), *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2.
- COM (1995) 288, *Report of the group of independent experts on legislative and administrative simplification – Summary and proposals*.
- COM (2010) 2020, *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.
- COM (2010) 543, *Legiferare con intelligenza nell'Unione europea*.
- Di Nitto T., Sandulli A. (2004), *I procedimenti amministrativi: un bilancio quantitativo e qualitativo* in Formez, *Note e commenti sul sistema amministrativo italiano*.
- Djankov S., La Porta R., Lopez De Silanes F., Shleifer A. (2002), *The Regulation of Entry*, in *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n. 1, pp. 1-37.
- Djankov S., Hart O., McLiesh C. (2006), *Regulation and Growth*, *Economic Letters*, vol 92, n. 3, pp. 395-401.
- Formez, (2001), *Comuni e imprese, 56 esperienze di sportello unico*.
- Fracchia F. (1996), *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, Jovene.
- Garofoli R. (2009), *Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni*, in G. Amato – R. Garofoli (a cura di), *I tre assi. L'amministrazione tra democratizzazione, efficientismo e responsabilità*, Nel diritto Editore.
- ISTAT (2007), *L'ICT nelle amministrazioni locali*.
- Iuvone C. (2010), *La conferenza di servizi*, in A. Natalini – G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope*, Il Mulino.
- Macchia M. (2008), *Regolazione internazionale e semplificazione amministrativa*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Giuffrè.
- Majone G. (1997), *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, in *Journal of Public Policy*, 17, 2, 139 – 167.
- Mattarella B. G. (2010), *La SCIA, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12.
- Mazzarolli L., Pericu G., Romano A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G. (a cura di) (2005), *Diritto amministrativo*, pt. I, Monduzzi editore.
- Natalini A. – Carotti B. (2009), *La semplificazione normativa e amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11.
- Natalini A. (2006), *Il tempo delle riforme amministrative*, Il Mulino.
- Natalini A., Tiberi G. (a cura di) (2010), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino.
- OCSE (2007), *Italia: assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo*.
- OECD (1995), 95, *Recommendation of the Council of the OECD in improving the quality of government regulation*.



- OECD (1997), *Regulatory quality and public sector reform*.
- OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform*.
- OECD (2003), *From Red Tape to Smart Tape*.
- OECD (2005), *Guiding Principles for Regulatory Quality Performance*.
- OECD (2009), *Review of Regulatory Reform. Italy*.
- OECD (2010), *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth*.
- Paolantonio N. (2010), *Commento all'art. 19*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Il codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè.
- Pastore G. (2009), *La codificazione regionale*, in A. Natalini - G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope*, Il Mulino.
- Promo-pa (2010), *V Rapporto "Imprese e burocrazia: come le Micro e Piccole Imprese giudicano la Pubblica amministrazione"*.
- Salza I. (2010), *La riforma dello sportello unico per le attività produttive dopo la SCIA*, DIKE Giuridica Editrice.
- Sandulli M. A. (2011), *La s.c.i.a. e le nuove regole sulle tariffe incentivanti per gli impianti di energia rinnovabile: due esempi di "non sincerità" legislativa. Spunti per un forum*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- Scarciglia R. (2006), *La semplificazione amministrativa in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. 1.
- Spasiano M. R. (2009), *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, in *Nuove autonomie*, n. 1.
- Tiberi G. (2010), *La qualità della regolazione in un sistema di governance multilivello tra Unione europea, Stati membri e Regioni*, in *La tela di Penelope*, A Natalini – G. Tiberi (a cura di), Il Mulino.
- Torchia L. (1997), *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*.
- Torchia L. (1998), *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa* in Cassese, Galli (a cura di), *L'Italia da semplificare*, Il Mulino.
- Torchia L. (2009), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino.
- Travi A. (1998), *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3.
- Trombino D. (2010), *La riforma dello sportello unico attività produttive*, Maggioli editore.
- Vesperini G. (1998), *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- Polidori C. (2010), *La nuova disciplina della segnalazione certificata di inizio attività*, in *Il Corriere del Merito*, n. 12.